

【IDE 現在の高等教育 No618 最終校正前原稿】

来年4月入学予定者から、国による高等教育の修学支援制度（俗に高等教育無償化政策）が開始される。教育にお金を使うべきだ、という主張をする人は多いが、ではどのように使えば良いか、その基準は何なのか、明快に答えられる人は少ない。ここでは人的資本論に基づき、高等教育の支援政策がなぜ必要か検討し、今回の政策の意義と課題について議論する。

教育経済学と人的資本論

教育は社会における投資活動であることは、今日では当たり前を受け止められているが、そのことを最初に示したのは経済学だ。教育経済学は、家庭や学校で行われる教育活動が、経済社会の成長や格差に与える影響を、データ分析を通じて確認・予測することで、政策の効果とその是非を評価する分野として確立している。

その中心にあるのは、教育を受けると、知識の増加や社会性の定着という形での「資本」として蓄積され、成果は、将来就業した場合の労働生産性を高め、賃金所得向上として実現するという人的資本の概念だ。ここで投資とはお金をかけることだけではなく、教育の成果も賃金上昇だけではない。いくら高所得でも反社会的な行為に手を染めては教育の成果があるとはいえないし、就業しない場合でも、教育が非金銭的な影響をもたらすことは研究が示している。

教育の収益率

教育投資の優先順位を考える際に、最もよく使われる判断尺度は教育投資の収益率だ。収益率は、投下した資源の費用に対し、毎年、どれだけの成果が得られるか、平均的利回りを数値で表現したものだ。教育の費用は、直接的費用と間接的費用の合計だ。前者は、学費や書籍など、教育を受ける際に不可欠な経費で、後者は機会費用とも呼ばれ、就労せずに学校に通うことで失われる、本来得られたであろうはずの収入だ。学費を超えた生活費などに適用される奨学金は、機会費用を軽減させるためにある。

さらに、教育の成果を、教育を受ける個人に帰属する私的な価値（便益）と、個人以外に帰属する社会的な価値（便益）に分ける必要もある。

教育の正の外部効果として、周囲の人の知識を増やし、生産性を向上させるなどの社会的便益もあるため、社会的便益は私的便益よりも大きい（ア）。一方、国費が投入されると、教育にかかる私的費用は社会全体が負担する費用よりも小さくなる（イ）。（ア）の効果が（イ）の効果よりも大きいと私的収益率は社会的収益率よりも小さくなり、その逆だと私的収益率は社会的収益率よりも低くなる。

教育投資市場の不完全性

人的資本と収益率による投資意思決定モデルは、**金融市場の完全性**を前提に置いている。そこでは、通常の完全市場の仮定（無数の市場参加者の存在、一定価格での無限量の取引（貸し借り）ができること、外部経済がない、情報の非対称性がない）に加え、あらゆるリスクに対する保険が存在する、ということが必要だ。

個人の意思決定に関わるのは**私的収益率**だが、政策の優先順位を決めるガイドラインとしてより普遍的な意味をもつのは**社会的収益率**だ。教育投資の水準が社会的に望ましいためには、社会的収益率が、他の投資機会（例えば株式市場）の収益率に等しくなるまで教育への投資がなされる必要がある。一方、私的立場から見ると、教育の資金を調達することができれば、期待私的収益率が他の投資機会の収益率に等しくなるまで、誰もが学校教育を受け続けるはずだ。つまり、市場が完全であれば、公的に望ましい投資水準と、自発的な教育投資は一致し、投資水準は**社会的に効率的（パレート最適）**になる。教育投資に個人差があったとしても、それは潜在能力の個人差に起因する。

しかし、現実の教育投資市場にはさまざまな不完全性が存在し、パレート最適が達成される保証はない。まず（１）先に述べた**教育の「外部効果」**が存在する可能性がある。その場合は、自発的投資は社会的には過小となる。（２）金融機関から見ると低所得家庭は担保力が低く、**教育資金の調達が困難**であり（資金制約）、希望する水準まで教育投資ができない可能性が高い。人を奴隷として所有・売却できないからだ。（３）**将来所得の不確実性**も残る。不確実性に対するためには、外的ショックに起因するすべてのリスクを有限期間の内に回避する完全な保険市場が必要だが、現実には存在しない。特に長期不況などのマクロショックに対して完全な保険はかけられない。（４）教育には**情報の非対称性**も存在する。教育の収益率には「本人の学習意欲や努力」も関係する。教育の成果が低い場合、それが外的ショックに起因するのか本人の努力不足に起因するのかが外部から判別できないことが多く、「**モラルハザード**」を生み、外部からの資金調達は難しくなる。

市場の不完全性は、効率性のみならず**機会の均等**も損なうことがある。**機会の均等**を、ここでは、「本人の生まれつきの能力（性格も含む）以外の家庭要因で、教育投資水準に差がつかないこと」と定義する。（２）の教育資金調達の問題があると、所得の低い家庭ほど子どもへの教育投資が過小になるため、**機会の均等**という立場からも、解決の必要性が高い。

また、（３）の問題解決のための保険が不十分だと、失業や不本意な非正規労働により生活水準が下がることを避けられない。そういったリスクは、資産が十分にあれば（自己保険で）回避できるが、そうでなければ自己破産に至る可能性もある。

自由な教育投資がパレート最適にならず、**機会の均等**も達成できない原因は複数存在する。これらすべて解決する魔法の杖はない。また、（４）情報の非対称性には完全な解決法は存在せず、次善の最適解（**セカンドベスト**）を探さなければならない。「大学教育のあるべき姿」「理念・理想」に拘ってはいは、政策は進まない。

無償化と奨学金

ここで、私的収益率の向上、資金制約の緩和、機会の平等の3つの政策目標に対し、高等教育の無償化と奨学金がどう正当化できるのか議論する。表は、これらを、○（効果あり）△（効果なし）×（マイナス効果）でまとめたものだ。

教育政策ツール 政策目標	低所得者 向けの学 費減免	学費全面 無償化	従来型貸 与奨学金	所得連 動型奨 学金
私的収益率 の上昇	一部で○	全部で○	△	一部で ○
資金制約の 緩和	○	○	○	○
機会の平等 の向上	○	△または ×	親世帯か ら見て○	親世帯 及び本 人から 見て○

学費減免は、単純な響の割に、資金制約の緩和と私的収益率向上の2つの効果があり、複雑な政策だ。**全面無償化**では、2つの効果で入学志願者を増加させるが、学費を払って進学していた人については、費用負担の付け替えに過ぎず、社会的収益を変化させない。それと比べると、**低所得者向けの学費減免**は、2つの効果に加え、機会の平等性を向上させるという意味でより望ましい政策と言える。

ただし、進学の便益には個人差がある。無償化による私的収益率の上昇で、意欲に欠けた、収益率が低い学生が増えるのであれば、経済社会への寄与は相対的に小さい。学費が無料になった分、卒業さえすればペイする、とする「**モラルハザード**」も増える可能性がある。

利子付き貸与奨学金（教育ローン）は、本人が利子をつけて返済する必要があるため、私的収益率は変化せず、資金制約のみ緩和する。親の所得によらず教育を受けられるという点で公平性は向上するが所得変動リスクに弱い。**所得連動返済方式奨学金**では、本人の所得が低ければ返済額が自動的に下がり、将来の不確実性に対する保険として機能するため、親世帯のみならず奨学金を受ける本人にとっても公平性が向上する。

貸与型奨学金が伸びてきた背景には、市場の不完全性の主たる原因は（2）であり、資金制約さえ緩和すれば克服できるという、教育ローンへの過大評価が通底にあったことは否定できない。経済が成長し、大卒男性労働者の多くを正規社員が占めていた時代はともかく、過去20年、成長が鈍化し、労働市場が不安定化したにも関わらず、（3）（4）の問題を過小評価していた経済学者の責任は重い。

大学市場の制約

教育機関の間でも補助金により学費が安く抑えられている国公立とそうではない私立の間には私的収益率の差が生まれる。完全な自由市場であれば、利益率の高い産業には企業が参入し、収益率は均等に近づくが、国公立大学の定員（供給）拡大は難しく、収益率の差は容易には解消されないため、私的収益率の高い教育機関に**超過需要**が発生する。国公

立（あるいは医学部）浪人が発生するのはそのためである。供給拡大ができなければ価格が上がるしかない。最近、複数の国立大学が授業料引き上げを表明したが、今回の学費無償化で予想される超過需要を考えれば当然だ。価格も供給も固定したままで無償化が進むと、収益率が高くなった機関に受験者が殺到する。私的収益率は上昇しているため、無償化により浮いた費用は塾・予備校や浪人のための資金に使われる可能性がある。つまり、大学の需給不均衡は、それと表裏一体の塾市場で調整されるのである。

新しい高等教育支援制度の意義

今回の支援制度の中心は、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生を対象とした授業料等減免制度の新設と給付型奨学金の拡充で、低所得者向け学費減免政策といえる。さらに、(A) 進学前は成績だけで判断をせずレポート等で本人の学修意欲を確認、(B) 進学後も学修状況に出席率・取得単位・GPAによる厳しい要件を課す、対象機関も、(C) 実務経験のある教員の配置などにより学問追究と実践的教育のバランスが取れていることとし、(D) 大幅な定員割れが続くなど、経営に課題のある大学等は対象外としている。

(A) (B) では、社会的収益率の高そうな学生を選ぶと共にモラルハザードを抑えよう、という姿勢が感じられる。入学時点の学生の学力で大学の質を論じる誤りが多い中、「学力だけでなく意欲を」と、出発点ではなく伸びしろに注目している点は評価できる。

しかし制度設計は簡単ではない。大学教育の質は、大学側と学生側の双方の選択で決まり、どちらもインセンティブ設計に依存する。例えば、授業料収入に依存する私立大学では、勉学に問題があっても、奨学金で授業料を納入する学生を在籍させるインセンティブがある。学費が無償の欧州の大学では最初の1—2年が最も厳しく、脱落が多い。それは公費を有効に使い、学生にも早めにやりなおしをさせるためだと理解できる。我が国でも、学業不信による奨学金停止措置は遅くとも2年以内に行うべきだ。日本の組織は「様子を見る」として判断を遅らせることが多いが、入学後3年以上たってから奨学金が停止されると、本人・大学・社会にとっての損失が大きい。これは、医療の無償化には治療や投薬の厳格な管理がセットでなければ社会的な無駄を生むことと同様だ。

(C) では、実務教育を重視させることで卒業後の就職可能性を高め、教育の収益の社会還元を狙っていると理解できる。ただ、ここでも、外形基準だけで真に社会的収益の高さを確保できるかは疑問である。大学が積極的な就職支援活動を行っている実態があることが重要だ。(D) では、大学の経営状態を問題にしているが、私的収益率で決定される入学志願者数や定員充足率で補助金対象を評価するのはミスリーディングである。国公立大学は、たとえ教育の質が悪くても、学費が低廉なだけで定員が充足されやすいからだ。公的資金投入の基準は社会的収益率でなければならない。そのためには、同様のカリキュラムを持つ大学・学部から、補助金収入の影響を統計的に除去して比較すべきであろう。

最後に

政策は、理念が正しくても、個別の制度設計が整合的でなければ失敗する。特に重要なのは、平成29年度に設置された所得連動返済方式奨学金との整合性だ。所得連動返済では、

親の所得とは関係なく教育を受ける機会が保証されるだけでなく、受給者本人にとっても、保険の役割と公平感があるなどのメリットにより、海外で次々導入されているが、今回の無償化はそれよりも多くの資金を用いる中で、所得連動型奨学金では達成できないどの部分を補おうのか、検討が不足している。今後の議論の深化を期待する。